

我国政府首席信息官(CIO)体制建设探析

郑银华, 杨 玲

(孝感学院 政法学院, 湖北 孝感 432000)

摘 要:我国政府部门, CIO 的职位设立和相应制度的建立尚处于理论呼吁阶段, 目前我国电子政务建设中暴露出的信息孤岛等问题都与政府 CIO 制度的缺失紧密相关。本文通过描述美国政府 CIO 制度的历史及现状、中国政府 CIO 建设的现状, 指出我国在政府 CIO 体制建设中存在的问题, 并对此提出建议。

关键词:政府 CIO; 电子政务; 体制

中图分类号: D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671—2544(2009)01—0099—05

Chief Information Officer(CIO——首席信息官, 信息主管), 这一职位最早出现在 1980 年, 特指政府部门的信息主管, CIO 最早的工作是对政府部门的信息管理。这一做法很快被企业借鉴并广泛流行, 形成了企业 CIO 制度, 事实上, 不论从体制建设、质量、规模还是职能范围, 企业 CIO 都超越了政府 CIO。我国情况也类似, 近年来, 我国一些建立了现代企业制度的企业, 尤其是实行了 CEO 制度的企业, 也在试行着自己的 CIO 制度, 比如海尔、联想, 并取得了积极的效果。但是在我国政府部门, CIO 的职位设立和相应制度的建立尚处于理论呼吁阶段, 目前我国电子政务建设中暴露出的一些问题如投资黑洞、信息孤岛、部门垄断公共信息、忽视建立需求导向等, 都与政府 CIO 制度的缺失紧密相关。知识经济时代, 信息资源已经成为组织发展的战略性资源。各国政府都非常重视政府信息资源的开发和利用, 纷纷采取各种对策加强政务信息资源的管理。因此, 政府施行 CIO 制度或 CIO 理念成为当务之急。

一、政府 CIO 体制建设国内外现状

当前, 美国、加拿大、日本、澳大利亚等国已在政府信息化领域全面推进 CIO 管理体制; 韩国前

总统卢武铉在其竞选期间也承诺, 其当选后“将在青瓦台新设 IT 首席制度, 并实施负责各部门信息化业务的国家首席信息官(CIO)制度”。其中, 美国是推行 CIO 制度最早, 也是最为完善的国家。

1. 美国政府 CIO 制度的历史与现状。

CIO 伴随信息资源管理 IRM 的兴起与发展而诞生。20 世纪 80 年代, 为确保信息资源的充分开发和有效利用, IRM 受到高度重视。1980 年, 美国颁布《文书削减法》(Paperwork Reduction Act), 首次在成文法典中提出 IRM (Information Resource Management) 的概念, 并授予管理和预算办公室广泛的权力来制定和实施联邦政府的信息政策。美国政府要求各部门设立 CIO 职位, 从组织机构上保证和加强联邦政府各部门 IRM 活动。^[1] 1995 年, 美国国会通过的《信息技术管理改革法》明确授权在政府部门设立负责信息技术的 CIO。《信息技术管理改革法》授权在管理与预算处(OMB)下设立一个美国 CIO 办公室, 由总统任命的 CIO 出任办公室主任。1996 年, 美国国会又通过了《信息技术管理改革法修订案》, 明确规定每个联邦机构都要设立 CIO 职位, 负责本部门或本地区的政府信息资源管理、信息化项目监督和评估、信息系统运行维护等工作。该修订

收稿日期: 2008—11—12

基金项目: 湖北省教育厅人文社会科学专项项目(2007D358)

作者简介: 郑银华(1978—)女, 湖北孝感人, 孝感学院政法学院讲师, 管理学硕士。

杨 玲(1977—)女, 湖南开封人, 孝感学院政法学院讲师, 法学硕士。

案还要求建立一个 CIO 委员会, 以便定期地指导和协调执行机构中与信息技术和信息资源管理有关的活动。此外, 美国各州政府也都相应设有 CIO, 一般由该州第一副手担任, 并由该州州长任命。《克林格—科思法案》规定了 CIO 的管理任务、CIO 应当具备的核心能力, 并制定了培养相关能力的知识体系等内容。如此, 美国政府通过颁布相关的法律政策, 在政府各个部门设立了 CIO 职务。CIO 的出现有效改善和加强了政府部门的信息资源管理。

2002 年 12 月 17 日美国总统签署了《2002 年电子政务法》, 这是自《信息技术管理改革法》以来最重要的法规之一。CIO 制度被正式写入了其中, 要求联邦各部门、各州的每个部门都设立相应级别的 CIO, 定期向上一级 CIO 汇报工作, 听从上一级 CIO 的指挥与协调, 形成了非常严密的组织结构和专人管理体制。同时在该文件中, 还正式设立了“首席信息官理事会”, 由各政府部门的 CIO 组成, 负责定期指导和协调执行机构中与信息技术和信息资源管理有关的活动。“9·11”之后, 美国政府意识到了信息沟通的重要性和联邦政府与州政府合作的必要性制定了 CIO 定期交流制度。^[2]

由于现实的需要和一系列制度法规的要求和引导, 美国成立了众多 CIO 职位。美国 CIO 委员会就是在 13011 号总统令(E.O. 13011)中宣布成立的。该委员会作为一个集中的组织向各行政机构和组织提出建议以促进各机构信息资源的设计、优化、利用、共享及各项事务的实施。该组织由联邦政府各部委中的正副 CIO 组成, 主要包括国务院、财政部、国防部、农业部、交通部、能源部、退伍军人事务部、航空航天局、国家科学基金会、核规则委员会等等。国家管理与预算局的管理副主任担任主席。CIO 委员会下设分委员会, 包括资金计划与信息技术管理、联邦信息技术力量、项目拓展等。

美国 CIO 委员会就像一座立交桥, 保证了联邦政府部门内部之间、政府和公众之间有效联系和沟通。它简明的结构和机制, 是该协会有效运行的保证。

CIO 的主要职能是统一管理信息资源, 参与高层决策, 为领导提供建议和支持; 协调信息系统各部门之间的信息沟通、发展、维持、优化信息系统应用; 提高部门办事效率, 有效设计和操作部门

主要信息资源管理, 包括对行政部门工作流程的改进。^{[3] 72-73} 发达国家的经验表明, CIO 在组织推进信息化的过程中起到了举足轻重的作用。这对于建立合理的组织结构, 有效地推进我国的信息化建设, 有着积极的借鉴作用。

2. 我国政府 CIO 制度建设现状。我国的信息化建设落后于美国, 政府 CIO 制度建设还处于理论呼吁阶段, 但社会已经意识到建立 CIO 制度的重要性。

1996 年 5 月, 我国首次召开了由各大部委高级信息主管参加的“CIO 国际研讨会”; 2002 年, 广东省政府建立信息主管制度; 2002 年 9 月 3 日, “首届中国 CIO 理论与实务高级研修班”启动; 2003 年 4 月, 中国信息协会 CIO 分会成立, 它是目前为止, 被我国政府正式批准的 CIO 社团组织, 它由企事业单位的首席信息主管、各级信息产业主管部门有关负责人为代表的集体会员及在信息主管队伍建设方面有所作为的个人会员组成; 2003 年 10 月 15 日, 以“携手 CIO, 推进信息化”为主题的“北大 CIO 论坛”召开。这些充分表明我国政府主管部门和理论界正在不断思考和探索 CIO 设置的重要性。从 2003 年开始, 全国 50 佳 CIO 一年一度进行评选, 在 2003 年评选出的中国 50 佳 CIO 中, 全国党政机关只有两人入选, 这与目前如火如荼开展的电子政务浪潮和电子政务在中国信息化市场上几乎占据了半壁江山的地位极不相称, 这从一个侧面反映了政府 CIO 发展成长的艰难。

目前, 我国虽然还没有在政府部门设立 CIO 职位, 建立 CIO 制度。但是政府部门中的一些角色已经相当于政府 CIO 了。根据他们的职位和组织, 大致划分为以下几种:

(1) 团队类型——信息化领导小组。如果该领导小组人员结构合理, 且拥有相关专家的常设机构及规范的决策机制, 则应能起到 CIO 的作用。

(2) 兼职 CIO 类型——兼管信息化的副职领导。这类职位虽然在某种程度上能够履行 CIO 的职责, 但由于不是专门职务, 往往不能投入全部精力, 且所得到的授权也是有限的。

(3) 准 CIO 类型——信息中心主任。事实上, 虽然信息中心主任参与组织和实施单位信息化建设的许多工作, 但其职位只是机构中的中层干部, 不能在管理流程整合方面施加足够的影响,

更何况在我国现行体制中,“中心”往往是行政机关附属的事业单位,其地位更难以履行 CIO 的全部职责。^[4]

虽然在我国政府机构中,建立 CIO 职位和制度还有待时日,在“以信息化带动工业化,以工业化促进信息化”的战略口号下,^[5]人们已经意识到 CIO 制度建设对于信息化的重要意义。

二、我国 CIO 制度建设存在的问题

我国政府部门 CIO 职位设立和相应制度的建立尚处在理论呼吁阶段,存在诸多问题,从而影响了政府 CIO 朝正确的方向发展。

1. 职权和责任不对等。

在管理学中有一条基本原则——“职权和责任的对称”,职权大于责任会造成权力滥用,而责任大于职权会使得工作难以进行。这个问题对于党政机关的准 CIO 们来说尤其突出。目前我国信息化工作,政府的典型模式是“信息化工作领导小组+信息技术处/科(信息中心)”。在这种模式下 CIO 实际上只是一个负责信息技术部门的中层领导。他们发挥的职能只是停留在技术层,还没有真正进入组织的决策层。^[6]另一方面,拥有决策权的信息化领导小组成员主要由各机关的“一把手”与各条线主管副职领导组成。他们往往缺乏信息化技术背景,而且都是兼职挂名,没有划定具体职责。在现实情况中他们对信息化工作的指导与领导非常有限,所以组织领导信息化建设的重任实际上就落在了那些没有决策权的准 CIO 们的肩上。但是,这些准 CIO 们无权参与领导层的决策,在规划和指导这一层而上缺乏权威性,也没有对其他部门和全局性工作的有效管理手段。所以目前很多准 CIO 处于一种尴尬境地——理论上负有协调、规划、推动信息化建设的重任,实际操作中却缺乏协调、约束和支配资源的权力,使得工作陷于被动。

2. 绩效机制不健全。

随着电子政务地推广与应用,各级党政机关对信息化的需求不断增加,政府部门大都认识到 IT 的应用价值,希望通过 IT 应用能达到提升管理水平、优化组织结构、提高工作效率、塑造新的公众形象等目的,但对于信息化具体该怎么搞,却始终不甚明确。在政府内部至今仍然没有一套科学的信息资源规划体系与相应的决策流程,结果这些在缺乏科学体系支持和变幻莫测的技术、市

场背景下制定出来的信息化建设规划,在执行中还会随时被各级领导任意修改。如此一来,信息化建设自然难以达到理想效果,于是各种各样的“信息化黑洞”、“信息孤岛”和“低水平重复建设”等现象便纷纷涌现,IT 应用无法体现出其应有的价值。另一方面,由于对信息化的规划、建设、应用、投入和产出效能等方面没有一套真正行之有效的科学量化审核标准,对于那些准备实施或者已经开始应用的系统,CIO 们也无法以具体数值确切说清其到底在哪些方面发挥多大的功效,信息化工作的具体成效长期只能处于定性模糊说明的层面,导致虽然信息化建设投资不断增长,但信息化的成效堪忧的局面。CIO 的工作没得到肯定,我国政府 CIO 的地位有待提高。

3. CIO 自身能力不足。

设立 CIO 机制,需要有一批能够胜任信息化领导工作的 CIO。随着电子政务建设的深入开展,系统建设规模更大、范围更广、技术更新,对 CIO 的要求也在向既懂技术又懂管理的复合型人才转变。政府 CIO 既要有技术背景,又要熟悉政府的业务及流程,还要领导全局的能力。由于历史与现实的原因,我国党政机关大部分 CIO 的综合素质距离严格意义上的 CIO 标准还有较大差距。他们大多是由信息技术人员出身,面对爆炸式发展的信息技术和不断更新的政府管理改革,由于缺乏持续性、有计划的能力素质培训体系支持,普遍存在技术透支和知识结构老化的问题。据一份资料统计,近年来,我国电子政务每年的投资规模在 2500 亿元左右。国务院信息化工作办公室曾组成综合调查组展开“全国信息化与电子政务人才需求调查”,结果显示各省市既懂信息技术又懂管理的政务信息人才奇缺,基本满足需求的 2.3%,存在 97.7%的巨大缺口。^[7]因此,在政府领域引入 CIO 机制,不可避免地存在政府 CIO 的来源和培训问题。

目前,我国还没有专门开展政府 CIO 的学历教育,即没有设立电子政务专业,通常是在公共管理硕士(MPA)等专业设置电子政务研究方向以及在政治学等博士专业设置电子政务研究方向。从目前来看,懂信息技术的人才在中国并不稀缺,但这些人才难以进入主导信息化建设的关键岗位,缺乏管理领域的实践与历练。因此从外部补充具备 CIO 素质的人才是不现实的,最有可能的途径是从现有政府信息化主管机构内部产生,目

前政府机构信息化人才相对缺乏的问题仍很突出, 政府 CIO 的综合素质离严格意义上的 CIO 标准还有较大的差距。实际从事信息化建设的负责人无论在管理能力、决策能力、技术能力上都需要有一个质的提升。

三、对于建设我国政府 CIO 的建议

1. 树立创新理念。

知识和信息已成为国际竞争和全球经济的关键驱动因素, 必须快速有效地对变革做出迅速反应。电子政府的建立需要彻底变革官僚制, 管理创新是关键。电子政府要在变革中进行管理, 只有观念上的创新, 才能为政府 CIO 的设置创造有利条件。

随着信息化进程的推进, 信息化建设的关键已经不再是信息系统的建设与应用, 而是实现组织结构的信息化管理, 信息化建设不仅要求技术创新, 更重要的是制度创新、观念更新。所以电子政务不仅是政府机关业务与管理的电子化, 更关键的是业务与管理的工作流程的优化。在这个阶段, 信息化推进最大的困难已经不再是技术因素, 而是人的接受程度、人的观念更新、部门与人员之间的利益调整等各种人为因素。这些问题的解决已经超出了一个处于中层领导职位的准 CIO 的能力范围, 只有当 CIO 能真正进入领导决策层, 拥有全方位的协调处理能力, 才能带领整个组织跨过这个障碍, 真正实现组织结构的转型和优化, 为公众了解政府行为提供信息渠道和为政府与公众的交流提供平台。政府要提供有效的公共服务, CIO 们必须给自己一个合理的定位, 摒弃传统的“官本位”观念, 以“满足公众需要”为工作导向。

2. 明确政府 CIO 的职责, 授予相应职权。

一般来说政府 CIO 的主要职责是实现信息技术战略与政府管理和公共服务过程的整合, 优化政府部门的业务流程, 实现政府部门内部信息资源的有效利用和广泛共享。具体职责大致包括: 组织制定政府部门电子政务发展战略, 参与制定部门的总体工作部署; 组织制定政府部门电子政务规划和实施方案; 提出政府部门电子政务建设投资建议, 参与电子政务项目投资决策, 负责硬件设备、软件系统的采购工作; 负责政府信息化, 资源管理与政府知识管理; 负责政府部门信息技术人才招聘和公务员信息技术应用技能培训; 负责政府 IT 部门的日常管理; 负责政府部门电子政务

建设项目的全程管理。^[8]从美国政府 CIO 体系的发展轨迹可以看出, 各种纲要、发展战略和法律法规的制定为政府 CIO 的发展铺平了道路, 这些法律和规范性文件, 从实体和程序两方面对美国政府 CIO 管理部门的工作职责做出了较为具体和明确的规定, 减少了美国政府 CIO 在具体事务中的盲目性。^[9]而我国推行政府 CIO 主要依靠一些政策性文件, 导致外行决策、多头管理、职能交叉、权责不对称等问题。政府 CIO 机制具有三大结构性要素, 即专职的、参与决策的、有较强协调权力的, 比照这三点, 我们的差距非常远。^[10]我国应借鉴美国, 建立相应的法律来保障政府 CIO 的合法地位。

3. 建立一套完善的知识培训体系。

一个政府 CIO 应该是熟悉政府业务的业务专家, 又是精通信息技术的技术专家, 还应是懂得现代管理的管理专家, 并且善于以系统工程的思想方法, 将部门信息化战略与部门工作部署紧密结合在一起。^[11]此外, 政府 CIO 还要具有工程项目方面的知识, 熟悉政府工作业务; 要具有判断、追踪、洞悉信息技术发展对政府工作的影响, 知道如何把信息技术很好地应用到政府工作中。对政府 CIO 的能力要求决定了政府 CIO 在实际中必须建立一套完善的知识培训体系。各级政府 CIO 要明确自己的定位, 积极提高自身素质, 做电子政务建设事业的领导者和组织者。高等院校、培训机构、行业协会要积极开展政府 CIO 教育、培训工作, 尽快建立电子政务专业、开设电子政务课程、完善电子政务教学内容, 为我国电子政务建设事业输送各个层次的政府 CIO 人才, 促进信息化建设的健康发展。^[12]可喜的是, 目前, CIO 高级研修班受到国家大力支持和重视, 已被纳入国家人事部高级信息技术人才知识更新工程(“653”)。

四、结束语

CIO 的发展由单纯内部技术支持转向参与全局性管理与决策。要实行这种转变, 建立健全政府 CIO 制度, 必须进一步调整政府组织结构, 建立与之配套的制度, 比如政府 CIO 的职权范围、职称评定、薪金等, 其过程将会有相当的难度。所以, 我国政府建立完善的 CIO 制度是一个长期的系统工程, CIO 制度的建立有一个较长的磨合期。

[参 考 文 献]

[1] Harold C. Relyea, Paperwork Reduction Act Rea-

- uthorization and Government Information Management Issues, Government Information Quarterly, 17(4).
- [2] 范世涛. 我国的地方电子政务建设[EB/OL] (2004-10-21)[2008-10-20] . <http://www.ectook.com/Archives/200410/001469.asp>.
- [3] 顾丽梅. 信息社会的政府治理[M]. 天津: 天津人民出版社, 2003.
- [4] 包兴荣. 政府 CIO 与政府信息化建设刍议[J]. 四川行政学院学报, 2005(3).
- [5] 孙晓燕. CIO 角色的转换[J]. 合作经济与科技, 2005(17).
- [6] 陈岗, 刘亚彬, 钟凌燕. 企业需要什么样的 CIO[J]. 商业时代, 2005(20).
- [7] 司光昀, 王守宁. 我国 CIO 人才培养研究[J]. 情报科学, 2005(4).
- [8] 金江军. 谁是真正意义上的政府 CIO[J]. 信息化建设, 2005(3).
- [9] 梁红, 王守宁. CIO 发展历程比较分析及我国 CIO 发展对策研究[J]. 图书馆学研究, 2005(3).
- [10] 马喜珍, 席增雷. 企业信息化中 CIO 内涵与职责的机理研究[J]. 价值工程, 2005(1).
- [11] 政府 CIO 人才培养纳入国家 653 工程[EB/OL] . (2006-08-24)[2008-09-28] . <http://e.china-byte.com/cedzzw/162/2544662.shtml>.
- [12] 政府 CIO 及其培养[EB/OL] . (2004-12-20)[2008-09-28] . <http://www.chengdu.gov.cn/ChengDuInfo/html/xxym.jsp?id=28394>

Analysis of Building System of Government Chief Information Officer in Our Country

Zheng Yinhua, Yang Ling

(School of Politics and Law, Xiaogan University, Xiaogan, Hubei 432000, China)

Abstract: It was on the stage of theory appealing in our country to build system of government chief information officer (CIO). The problems, such as information island, which emerged in the electric government construction, are due to lacking for CIO system. This paper described the history and status quo about CIO system in America. It also analyzed the current situation, pointed out the problems and proposed some suggestions of building government CIO system in China.

Key Words: government CIO; electric government; system

(责任编辑: 胡先砚)